

CORRIENTES INTERNACIONALES, DESARROLLOS ESTRUCTURALES, PREFERENCIAS NACIONALES Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS: HALLAZGOS EN EL SALVADOR DURANTE EL PERIODO 1990-2005

INTERNATIONAL CURRENTS, STRUCTURAL DEVELOPMENTS, NATIONAL PREFERENCES AND THE IMPLEMENTATION OF EDUCATION POLICY: FINDINGS FROM EL SALVADOR DURING 1990-2005

D. Brent Edwards Jr.
Julián Antonio Victoria Libreros
Pauline Martin

ABSTRACT

We analyze how international trends and changing structural limitations intersect with political, institutional, and technical aspects of education policy. Our purpose is to better understand how these issues variously combine to encourage or impede policy implementation. The research for this study focused on three cases of education policy from El Salvador during the period 1990-2005. These policies related to the Education with Community Participation (EDUCO) program, gender equality in education, and the teaching of values. Our findings show that it is not only actors, ideas, and constraints from the international realm that impact national-level political and institutional dynamics, but rather also that national-level political preferences and other local-level constraints can facilitate or impede the selection and implementation of a policy's technical elements. Our case studies provide multiple examples of how these elements combine, and with various consequences for implementation.

Key words: *EDUCO, gender, values, policy implementation, political economy, international trends.*

RESUMEN

Se analizan cómo las tendencias internacionales y el cambio de las limitaciones estructurales se cruzan con las dimensiones política, institucional y técnica de la reforma educativa. El propósito de este análisis es comprender mejor cómo la interacción de estos temas puede fomentar o impedir la implementación de las políticas. Esta investigación se centró en tres casos de política educativa en El Salvador durante el período 1990-2005. Las políticas abordadas son el Programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO), la política orientada a la equidad de género en la educación y la política de educación en valores. Los resultados del estudio muestran que la implementación técnica de la política educativa es afectada no sólo por los actores, las ideas y las limitaciones del ámbito internacional, sino también por las preferencias políticas de los actores clave nacionales y por las restricciones a nivel local. Los tres estudios de caso ofrecen múltiples ejemplos de cómo los elementos de interés se combinan y derivan en consecuencias diversas al momento de su ejecución.

Palabras clave: *EDUCO, género, valores, implementación de políticas, economía política, tendencias internacionales.*

Fecha de recepción: 26 de abril de 2014.

Fecha de aceptación: 7 de mayo de 2014.

INTRODUCCIÓN.

En el presente ensayo examinaremos procesos de implementación de políticas educativas en El Salvador referidas a una serie de iniciativas de política que fueron o, se convirtieron en un caso internacionalmente reconocido en el contexto de las más recientes reformas.¹ Al analizar este tema desde la economía política se pretende aportar a la comprensión respecto a cómo es que las distintas concepciones de política, los intereses y los actores internacionales se intersectan con sus homólogos de los ámbitos nacional y local para crear las condiciones necesarias para la implementación de una política educativa. Con esta investigación se espera contribuir a los estudios que abordan los nexos entre las corrientes internacionales sobre reformas educativas y el diseño e implementación de políticas educativas en un país (Brown, en producción; Dale, 1999; Edwards, 2014a; Rappleye, 2012; Steiner-Khamsi, 2005; Steiner-Khamsi & Stolpe, 2006; Steiner-Khamsi & Waldow, 2012; Vavrus & Bartlett, 2009; Verger & Novelli, 2012; Verger, Novelli, & Kosar-Altinyelkin, 2012).

Son tres los casos que pasaremos a analizar. Estos son, en primer lugar, el del “Programa de Educación con Participación Comunitaria” (EDUCO); el segundo es la Política Nacional de la Mujer en la parte referida a la equidad de género en educación; y, el tercero, corresponde a la política de educación en valores. Además de ser un reflejo de las tendencias internacionales, estas tres políticas fueron implementadas con distintos grados de “éxito”. Basados en una recopilación de datos de más de tres años, se explicará por qué cada política finalmente logró ser implementada en mayor o menor grado.

Para cumplir con el propósito de este análisis, se abordará la documentación recabada correspondiente al periodo que va desde 1990 hasta el año 2005, tiempo durante el cual el país recibió más de \$552 millones de dólares sólo para el sector educativo bajo la modalidad de préstamos y asistencia para el desarrollo provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y del Banco Mundial (BM) (Gillies, 2010)². Además, durante este tiempo las tres iniciativas: a) surgieron en el propio contexto salvadoreño; b) fueron incorporadas a políticas educativas a nivel nacional; y c) se inició su implementación. Como puede apreciarse, analizar este periodo de tiempo ofrece la oportunidad para examinar empíricamente diversos aspectos de la implementación de políticas educativas. Además, como se explicará en adelante, hacer énfasis en estos 15 años permitirá detallar cómo las tendencias internacionales y los desarrollos estructurales (en El Salvador) de los años ochenta influyeron durante los años subsiguientes a la reforma educativa. Finalmente, es importante señalar que si bien es cierto el presente manuscrito está centrado en la implementación de estas tres políticas, la investigación previa se había concentrado exclusivamente en la influencia internacional de distintos actores en el proceso de formulación de estas políticas educativas (Edwards, Martin & Victoria, 2014).³

Son siete las secciones en que se divide este ensayo. En la primera, se presentará una síntesis de las estrategias empleadas en la recopilación de los datos. En la segunda, se presentará el marco analítico de referencia. La caracterización del contexto salvadoreño durante el final de la década de los ochenta e inicios de los noventa será abordado en la tercera sección. En la cuarta, y más extensa sección, se presentarán los hallazgos de la investigación para cada uno de los tres casos seleccionados. Se iniciará con una explicación de cómo la política estaba conectada con las

¹ En este ensayo, se utiliza el término política con referencia a las políticas del gobierno específicamente (en términos más concretos, las del MINED) y no como políticas de Estado en general (Krasner, 1984).

² Para efectos de comparación, el presupuesto total destinado para educación en 1992 fue de aproximadamente \$109 millones de dólares (MINED, 1994).

³ A tal efecto, la sección sobre los orígenes de cada una de las políticas aquí presentadas se basa en Edwards, Martin & Victoria (2014).

tendencias internacionales imperantes y luego se verán los efectos sobre su diseño e implementación final. La quinta sección se reservará para una discusión transversal a los tres casos, mientras que en la penúltima sección, se plantearán algunas generalizaciones analíticas basadas en los hallazgos de esta investigación. En la última sección, se ofrecerán unas observaciones finales.

1. METODOLOGÍA.

Entre marzo de 2010 y abril de 2013 fue el periodo que se empleó para recabar los datos de esta investigación, los cuales, contemplaron tanto entrevistas individuales como la revisión de archivos documentales. Más de 70 entrevistas fueron realizadas con actores clave del sector educativo que estuvo involucrado con estas políticas durante 1990 y 2005. Estos actores representaban instancias tales como el Ministerio de Educación de El Salvador (MINED), el (BM), la USAID y la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), además de otras organizaciones tales como tanques de pensamiento y organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales. También se consideraron documentos aportados por estas mismas entidades.

En el análisis, fueron utilizados métodos típicos de los estudios de caso (Yin, 2013) así como también algunas estrategias analíticas adaptadas (Edwards, 2012). En cuanto a estas últimas estrategias, se incluyeron el análisis contra-factual, la trazabilidad de los procesos y el diseño de matrices heurísticas que permitieron hacer un riguroso y detallado ejercicio de cuestionamiento en el cual era posible identificar de qué manera los aspectos importantes del contexto, el tipo de actores y las ideas más predominantes establecían interacción y se influían mutuamente en el proceso de implementación. Los métodos aquí empleados fueron seleccionados porque ayudaban a clarificar aquellos elementos de tipo estructural, político, organizacional y conceptual que pudieran afectar la manera en que estas políticas fueron implementadas.

2. MARCO ANALÍTICO.

Siguiendo a Gilles (2010), se asumió un enfoque de pensamiento sistémico, desde el cual se plantean tres dimensiones fundamentales y dinámicas, a saber, la técnica, la institucional y la política. La dimensión técnica en el contexto educativo se refiere a los “elementos nucleares” que se hallan en la base de una reforma educativa. Estos representan las columnas que soportarán la implementación de la política.⁴ La dimensión institucional de un sistema educativo establece los parámetros mediante los cuales será posible que los lineamientos técnicos puedan operar. Esto será posible en la medida en que se preste atención a los elementos del sistema institucional (v.g. la “existencia de políticas, procedimientos, normas, incentivos y modelos mentales” que apoyen o desestimen la reforma), la capacidad institucional (v.g. la “experticia de las organizaciones” que conforman el sistema) y los recursos disponibles (humanos, financieros y materiales). La interacción de estos tres aspectos de la dimensión institucional en un sistema educativo “crea los incentivos (o desincentivos) que harán efectiva la implementación de las soluciones técnicas” (Gilles, 2010, p. 37-38). Por último, la dimensión política subyace y permea la implementación de la reforma al sistema educativo. La cuestión fundamental aquí es quién o qué actores sostienen intereses en que la reforma educativa tenga éxito o fracase y qué papel desempeñan al momento de fomentar u obstaculizar su implementación.

⁴ A menos que se indiquen lo contrario, los autores tradujeron todas las citaciones en el presente ensayo originalmente en inglés al español.

En términos generales, la utilidad que ofrece este marco analítico radica en que permite ser sensible a los detalles sin perder de vista el sistema en su conjunto. En otras palabras, permite analizar, en lo específico, una serie de factores determinantes (técnicos, institucionales y políticos), al tiempo que permite ver, en lo general, la identificación de las fuerzas que interfieren en el proceso y que podrían llegar a "sacudir o a impulsar una sociedad y, con ello, a facilitar o a impedir el cambio" (Gillies, 2010, p. 39). Sin embargo, en el presente ensayo, en la identificación de las fuerzas que impulsan al cambio, se ha pretendido hacerlo más desde una óptica de la economía-política internacional, aunque con ello se esté tomando cierta distancia de la propuesta de Gillies (2010). Mientras que el marco de Gillies (2010) considera que "la cultura y la historia", "la guerra civil", la "crisis financiera" y "las elecciones nacionales" deben ser tomados en cuenta como parte del contexto, en este análisis se pretenderá profundizar en estos asuntos desde una perspectiva más estructural. Lo anterior implica considerar cómo, no sólo en la década de los noventa sino también en los años anteriores a ella, actores específicos de gran peso e incluso dinámicas económicas y políticas del país o del exterior (desde el nivel local hasta el nivel internacional), lograron influir y limitar las acciones propias del Estado e incluso, conseguir intervenir en la conformación misma del gobierno. Este enfoque en el análisis permitirá explicar de mejor manera las razones por las cuales -en términos de las dimensiones institucional y política-, ciertas políticas resultaron más ampliamente implementadas que otras durante la década de los noventa y comienzos del presente siglo en El Salvador. De acuerdo con el enfoque aquí descrito, se describirá con detalle cómo eran los contextos internos y externos a El Salvador durante la década de los ochenta.

3. CONTEXTO NACIONAL.

Históricamente, desde mediados del siglo XIX ha existido una "pequeña elite hacendada, conocida popularmente como "las catorce familias", quienes "poseían el 60% de las tierras de cultivo, el sistema bancario y la mayoría de la industria nacional" (LeoGrande, 1998, p. 34). De estas tierras de cultivo, la élite producía y exportaba café, azúcar, frijoles y maíz; además exportaba comida procesada y textiles (Meade, 2010).

Además de controlar el sistema político y social del país, la élite controlaba la Fuerza Armada y tenía sus propios ejércitos (o escuadrones de la muerte). Con todo este poder, en 1970 crearon una Policía Estatal en reacción a los esfuerzos en pro de la redistribución de las tierras, las protestas en contra de la creciente inequidad que envolvía a El Salvador desde los años sesenta (a esa fecha, el 12% de la población campesina no tenía tierras) y la influencia de la Teología de la Liberación a lo largo de todo el país, pero especialmente en la zona rural.

Hacia los años ochenta, el contexto salvadoreño se caracterizaba por su carácter violento y represivo en el que los escuadrones de la muerte perseguían y asesinaban a quienes se oponían al régimen; se estima que entre 1980 y 1981 murieron cerca de 30.000 civiles (Meade, 2010). Para 1983, el total ascendía casi a 40.000 (Orr, 2001). A esta terrible situación se sumaba la miseria, la desnutrición y los múltiples intentos fallidos de reformas agrarias llevadas a cabo en la década anterior (Montgomery, 1995). Ante estas precarias condiciones sociales, un grupo de cinco fuerzas revolucionarias salvadoreñas decidieron tomar las armas para conformar el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)⁵, un grupo revolucionario de ideología

⁵ El FMLN se formó a partir de cinco organizaciones preexistentes político-militares conocidas como las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), la Resistencia Nacional (RN), del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), el Partido Comunista de El Salvador (PCS) y el Revolucionario Partido de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC) (Montgomery, 1995).

socialista creado para combatir la situación de opresión, tal como los Sandinistas hacían al otro lado de la frontera en Nicaragua. Desde la primera ofensiva en enero de 1981, no sería sino hasta once años después, en enero de 1992, que la guerra civil terminaría oficialmente con la firma de los Acuerdos de Paz.

Durante la guerra civil, los Estados Unidos – operando con una mentalidad de Guerra Fría – proveyeron una cuantiosa ayuda militar y social al gobierno salvadoreño y a sus fuerzas armadas. Así, desde 1963 hasta 1979, el gobierno de los Estados Unidos entregó un aproximado de \$150 millones de dólares en concepto de ayuda para El Salvador; esta cifra aumentó aproximadamente a \$6 billones entre 1980 y 1992 (Robinson, 2003, p. 89). En 1985, el monto de ayuda militar ascendió a \$533 millones (Booth, Wade, & Walker, 2006, p. 105).

Sin embargo, la asistencia militar era sólo una parte de la estrategia que el gobierno estadounidense había considerado para El Salvador. Con el propósito de guiar la política nacional e inducir las decisiones hacia sus intereses y medidas políticas preferidas, el gobierno de los Estados Unidos invirtió fondos para influir en las acciones políticas, económicas y sociales. A estas alturas, la creación de “nuevos agentes económicos” en El Salvador era vista como una necesidad dado que los actores políticos dominantes de ese tiempo –es decir, la administración del presidente populista José Napoleón Duarte, quien el Congreso de los Estados Unidos se sintió forzado a apoyar para lograr la estabilidad del país– no compartían los mismos intereses y preferencias por una reforma política que privilegiara un sistema económico neoliberal (Robinson, 2003).

En síntesis, los nuevos agentes económicos emergieron como resultado de tres acciones y limitaciones inter-relacionadas. En primer lugar, el partido de derecha conocido como la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), se dio cuenta de que no sería posible ganar la presidencia mientras que su líder estuviera relacionado con los escuadrones de la muerte que aterrorizaron a los salvadoreños, como había sido el caso desde la fundación del partido a inicio de los años ochenta. Hacia el final de la década de los ochenta, ARENA expresó su apoyo hacia Alfredo Cristiani –“vástago de una de las familias más ricas del país y líder de la asociación de caficultores” (LeoGrande, 1998, p. 264). Cristiani encajaba en el perfil, pues había sido educado en la Universidad de Georgetown y hablaba perfecto el inglés, “sabía cómo hablar con los gringos... [y] nunca había sido vinculado con la violencia paramilitar de los orígenes de ARENA” (LeoGrande, 1998, p. 264).

En segundo lugar, a mediados de los años ochenta, USAID comenzó a apoyar y a fortalecer a un sector de la élite salvadoreña que mostraba mayor apertura hacia las reformas económicas neoliberales (Foley, 1996; Quán, 2005). Esto coincidió con el gradual debilitamiento y transformación de esa porción de la oligarquía que dependía de las exportaciones agrícolas tradicionales –este debilitamiento fue resultado de la guerra, el concomitante abandono de las tierras productoras de café y la limitante reforma agraria de inicios de los ochenta que se apropió de algunas de las fincas más grandes (Robinson, 2003)–. La nueva élite empresarial emergente estaba en línea con la liberalización económica dado que, mientras continuara la guerra, sus intereses económicos en la banca y la industria continuarían sufriendo y sería aún más difícil atraer préstamos e inversión extranjera (Foley, 1996; Quán, 2005).

Finalmente, en tercer lugar, tuvo lugar la creación de ONG’s particularmente influyentes y conservadoras –una fue la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), y la otra, la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE)–. Ambas fundaciones fueron financiadas desde su inicio por USAID. De hecho, durante los

primeros diez años desde su fundación (1983-1993), FUSADES recibió no menos de \$150 millones de dólares en contratos provenientes de USAID (Robinson, 2003). FEPADE –fundado en 1986 y dirigido por “miembros de la clase empresarial” (Moncada-Davidson, 1995, p. 72)– también recibió un flujo constante de financiamiento por parte de USAID para desarrollar diversas actividades. A diferencia de la primera, FEPADE incluyó el manejo y la implementación de programas de entrenamiento, convirtiéndose así en una importante fuente que proveía técnicos especialistas capacitados que ofrecían, desde un pensamiento conservador, un análisis sobre las necesidades del sector educativo.

FUSADES por su parte, se convirtió en un espacio idóneo para la circulación de ideas y actores internacionales, incluyendo a varios célebres economistas de la Escuela de Chicago (reconocidos como los “Chicago Boys”), quienes llegaron a El Salvador con el propósito de contribuir en el establecimiento de líneas estratégicas para las políticas económicas y sociales.⁶ Es importante recalcar, como apunta Foley (1996), que FUSADES –que tenía sin duda el total respaldo de USAID–, era “el tanque de pensamiento más influyente en El Salvador” y que fue impulsado por “el característico entusiasmo de la administración Reagan para la empresa privada (p. 71-72). Dentro del contexto salvadoreño, FUSADES no sólo atrajo la atención, sino que, además, actuó como si fuera una especie de “ministerio paralelo”, al cual eran desviadas algunas cuestiones de índole analítica y de planeación clave que no eran abordadas desde los ministerios tradicionales del gobierno (INTACT14).

Las consecuencias de esto fueron significativas, particularmente después de las elecciones presidenciales de 1989, ganadas por Alfredo Cristiani gracias a sus antecedentes, al apoyo de USAID y a la indiscutible incapacidad de la administración del presidente Duarte para producir los cambios positivos que la población salvadoreña requería. Así, después del triunfo electoral de Cristiani, “al menos 17 líderes empresariales que estaban vinculados con [FUSADES] pasaron a ser parte del nuevo gobierno” (Segovia, 1996, p. 55). De igual importancia es el hecho de que FUSADES también había “esbozado el plan de ajuste estructural que funcionaría como base para el programa económico del nuevo gobierno de ARENA en 1989” (Foley, 1996, p. 72). Lo que siguió después “fue la puesta en marcha de una reforma neoliberal radical que incluía tratados de liberalización de la economía, devaluación de la moneda, privatizaciones, alza en los subsidios, promoción de la exportación de bienes no tradicionales, la expansión de zonas francas y el impulso a las empresas de maquila” (Robinson, 2003, p. 96). Además, ARENA, desde su posición dominante de finales de los ochenta, retendría la presidencia por veinte años, hasta el 2009.

En síntesis, son tres los aspectos relevantes del contexto nacional expuesto. Primero, el conflicto pasó de ser un asunto de nivel interno, a ser un tema –en el contexto de la Guerra Fría– de alto interés para los Estados Unidos y, por ende, con el mérito suficiente para recibir abundante ayuda social y militar. Segundo, el gobierno de los Estados Unidos, a través de USAID, intencionalmente trabajó para fortalecer grupos específicos de políticos y empresarios, para después recibir a cambio el apoyo necesario que requeriría para impulsar sus políticas económicas neoliberales. Tercero, en un intento por asegurar que fueran institucionalizadas sus propuestas políticas, USAID facilitó la creación de nuevas e influyentes instancias para que analizaran, discutieran y lanzaran propuestas de políticas que, además, sirvieran como contrapeso o alternativa a lo que estaba realizándose desde la administración del gobierno del presidente Duarte.

⁶ Ver Klein (2007) para conocer más sobre los orígenes de los Chicago Boys.

Estas eran las condiciones estructurales esenciales que tenía que enfrentar el sector educativo durante la década de los noventa, tiempo en el cual fueron implementadas las tres iniciativas de política que aquí se investigan.

4. TRES CASOS DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE EL SALVADOR.

Con la firma de los Acuerdos de Paz en enero de 1992, se inició un proceso que culminaría, tres años más tarde, en 1995, con la definición de una amplia reforma del sector educativo. Este proceso implicó altas dosis de investigación, dialogo y colaboración. Así, el resultado –conocido como Plan Decenal de Educación 1995-2005 (PDE) – fue un documento elaborado con el propósito de que sirviera como guía en la instauración de una reforma educativa hasta el año 2005. Aunque las tres iniciativas de política aquí investigadas, fueron incluidas (al menos de forma general) en este documento (Edwards, Martin & Victoria, 2014), la siguiente descripción de casos demostrará que la implementación en cada uno de estos casos, estuvo influenciada en menor medida por las políticas oficiales y en mayor medida por la interrelación entre las reformas internacionales de la época con el contexto político-económico salvadoreño.

4.1 PROGRAMA DE EDUCACIÓN CON PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD (EDUCO).

El programa EDUCO comenzó a inicios de los años noventa y rápidamente alcanzó celebridad por descentralizar –desde el nivel central hacia la comunidad- el manejo administrativo de la educación, pues otorgó, de manera formal, a los padres y madres de familia en las comunidades la autoridad para contratar el personal docente que se requería en las escuelas. Al ser uno de los primeros programas de este tipo, sirvió para inspirar reformas similares en docenas de países alrededor del mundo. Sin embargo, parte del atractivo de EDUCO provenía de su clara y convincente implementación.

4.1.1 ORÍGENES DE LA POLÍTICA

Aún cuando EDUCO fue incorporado a la política educativa del gobierno a mediados de los años noventa gracias al PDE, ya desde varios años antes había aparecido en el radar de las reformas educativas de la región, a causa de las tendencias de las políticas mundiales, a las circunstancias políticas y sociales por las que pasaba el país y a la presencia de diversas fuentes de financiamiento provenientes de agencias multilaterales.

Intencionalmente, entre el final de la década de los ochenta e inicios de los noventa, se prestó mucha atención a la idea según la cual “participación” era un componente central de una “buena” estrategia de desarrollo, especialmente cuando se trataba de una política educativa. Esto se vio reflejado en marzo de 1990 en la declaración de la Conferencia Mundial de Educación para todos (CMEPT), en donde se aseveró que debía “...estimularse la concertación de acciones en el plano de la comunidad y en los niveles intermedio y nacional, ya que puede contribuir a armonizar actividades, a utilizar los recursos más eficazmente y a obtener recursos financieros y humanos adicionales cuando sea necesario” (Marco de Acción CMEPT, 1990, p. 12). Durante este período, las organizaciones internacionales también promovieron el concepto de participación. En particular, USAID planteó la cuestión como una vía para la promoción de la democracia y la efectividad de las instituciones públicas (Montero & Samuels, 2004). Con el propósito de enfatizar en el asunto de la efectividad, el Banco Mundial resaltó el potencial que tenía la descentralización para mejorar la eficiencia y la rendición de cuentas en la prestación de servicios educativos (Edwards, 2014b).

Mientras que los expertos en desarrollo y educación alrededor del mundo se enfocaban en el concepto de participación, las circunstancias en El Salvador hicieron que el modelo de reforma educativa fluyera desde –o al menos con la aprobación– de una agencia internacional. Por un lado, en 1990, el presidente Cristiani y la ministra de educación, Cecilia Gallardo,⁷ –ambos pertenecientes al partido político de derecha, ARENA– estaban enfocados en modernizar el sistema educativo, siendo su principal prioridad la expansión de la cobertura del sistema. Esto era así porque, a nivel nacional, al menos el 37% de la población infantil entre 7 y 14 años estaban por fuera del sistema educativo y, en las zonas de conflicto, los servicios de educación brindados por el gobierno eran inexistentes (MINED, 1990). Por otro lado, el 96% del presupuesto del MINED estaba destinado a pagar los salarios del personal docente,⁸ lo cual significaba que no tenía los fondos necesarios para incrementar el acceso y, además, dependía de fuentes externas de financiamiento tanto para innovar como para expandir la cobertura (MINED, 1999).

En este contexto, el MINED enfrentaba el reto de elaborar una nueva estrategia de educación en 1990. Para cumplir con este propósito, se realizó un estudio a través de una consultora de la UNESCO, quien exploró –por todo el país– el estado de la educación para la población entre 0 y 14 años, y recomendó al MINED que tomara como base de la reforma educativa el arreglo “no tradicional” que la consultora había observado en aquellas comunidades más pobres (y afectadas por el conflicto armado) en las cuales los servicios educativos no estaban siendo proveídos por el gobierno (MINED, 1990). Para conseguir este arreglo –que estaba enmarcado en los preceptos del movimiento de educación popular⁹ que había surgido en el contexto de la resistencia del FMLN (Hammond, 1998) –, un miembro de la comunidad (usualmente con pocos años de escolaridad) le daría clases a los niños de la comunidad bajo la sombra de un árbol o en la casa de alguna persona del lugar a cambio de donativos de dinero o comida. Dicho de otra forma, la consultora de UNESCO descubrió que el sistema comunitario para la autogestión escolar permitía que los servicios educativos (en un nivel básico) fueran provistos en áreas donde el gobierno no había podido llegar durante los años de guerra.

En documentos posteriores publicados por el MINED (1994) se revela no sólo que el estudio de 1990 (antes mencionado) sirvió como inspiración inicial para el programa EDUCO, sino que también se revela que esto llevó a que UNICEF brindara fondos para un breve programa piloto en enero de 1991, con seis escuelas rurales. Sin embargo, aunque en un inicio la idea y el apoyo financiero provino de las Naciones Unidas, fue el Banco Mundial quien aseguraría el éxito del programa. Esto no es sorprendente ya que el Banco Mundial, hacia finales de los ochenta e inicios de los noventa, estaba preocupado con la idea de la descentralización (Edwards, 2014b). En este tiempo, tenía modelos conceptuales que predecían el incremento de la eficiencia y la efectividad de la descentralización de los sistemas educativos (Winkler, 1989), pero no tenía evidencia empírica.

Por un lado, a la ministra Gallardo le gustó la idea de descentralización propuesta por la consultoría de UNESCO, particularmente porque le permitiría incorporar a las comunidades del FMLN dentro del gobierno, y además serviría para socavar el sistema de escuelas de educación popular que se había desarrollado en esas comunidades y estaba luchando por su supervivencia y

⁷ Es de notar que Cecilia Gallardo, antes de desempeñarse como ministra de educación, había trabajado como especialista de educación en FEPADE.

⁸ También hay que señalar que la relación del MINED con los sindicatos de docentes no pasaba por un buen momento, ya que estos sindicatos tendían a apoyar la causa del FMLN.

⁹ La educación popular es un enfoque de la educación según el cual los estudiantes no sólo aprenden a leer, sino que, además, se les enseña a interpretar críticamente sus contextos para identificar las estructuras y las causas políticas que han contribuido a su situación de marginación (véase, por ejemplo, Freire [1970] y Kane [2000]).

autonomía (ADES, 2005; Alvear, 2002; Cruz, 2003). Por el otro lado, y quizá aún más importante, el Banco Mundial estaba interesado en experimentar con este tipo de reforma porque percibía que un modelo como este –con el ajuste adecuado– podría convertirse en ejemplo para promover la rendición de cuentas, la efectividad y la eficiencia en otros países. El interés expresado por el Banco Mundial fue integral, para el MINED no habría sido posible alcanzar ninguna reforma sistémica a la gobernanza de la educación si no hubiera sido aprobada por esta institución (que ya estaba en el proceso de aprobación de un programa de préstamos de ajuste estructural para el país). Así, un primer préstamo fue preparado y aprobado a mediados de 1991, a través del cual, el Banco Mundial proveía \$10 millones para acelerar la creación de secciones de clase que operarían bajo el control directo de los padres a nivel comunitario (esto se explica a detalle más adelante) (Edwards, 2013, p. 233). Cientos de comunidades se habían unido al programa para 1994 (Vea la siguiente sección para figuras específicas).

Antes de proceder, es necesario hacer dos aclaraciones. Primero, aún antes de que los Acuerdos de Paz fueran firmados, el MINED ya había decidido que establecería una reforma a todo el sistema basada en el acercamiento a la comunidad y la descentralización. Segundo, el apoyo general brindado por actores clave del MINED para este modelo, surgió desde una posición constreñida del gobierno salvadoreño y del departamento de relaciones del MINED cuando se trataba de organizaciones externas. La experticia y los recursos financieros brindados por UNESCO, UNICEF y el Banco Mundial sirvieron más adelante para fortalecer sus niveles de persuasión sobre el MINED, de hecho, dada la interacción con estas instituciones y las limitaciones estructurales del contexto salvadoreño de ese tiempo, la Ministra de Educación reconoció que su mejor apuesta para reformar el sistema educativo sería a través de una propuesta de descentralización¹⁰.

4.1.2. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA.

Desde finales de 1991 hacia adelante, el programa EDUCO se expandió rápidamente y fue implementado en forma muy extensiva, convirtiéndose en el motor que impulsaba la reforma que el MINED lideró durante esa década. Una mirada a las cifras muestra que el programa inició como propuesta piloto con seis escuelas en enero de 1991, pasando a estar en 114 escuelas al finalizar ese mismo año. A esa fecha, ya contaba la colaboración de 2.316 maestros para atender a 72.112 estudiantes (Cuellar-Marchelli, 2003). Diez años después, estas cifras se habían incrementado a 7.831 maestros y 378.208 estudiantes. Aproximadamente el 55% de las escuelas públicas rurales –lo que equivale a dos tercios de todas las escuelas en El Salvador– operarían bajo el programa EDUCO (Gillies, Crouch & Flórez, 2010). Estas cifras muestran el increíble éxito que el programa experimentó; este éxito resultó de la coordinación y refuerzo de las dimensiones técnicas, institucionales y políticas de la reforma educativa (Gillies, 2010).

4.1.2.1. DIMENSIÓN TÉCNICA

Técnicamente hablando, el programa EDUCO estuvo constituido por una serie de arreglos que ubicaban el nivel comunitario en el centro de las acciones. Para empezar, un grupo de cinco padres de cada comunidad era seleccionado para conformar la Asociación Comunal para la Educación (ACE), una instancia a la cual se le daba estatus legal y que estaba a cargo de contratar y pagar (con fondos transferidos por el MINED hacia las ACE a través de una cuenta bancaria) a los maestros que trabajaran en sus escuelas. Las ACE también recibieron capacitación para

¹⁰ Con esta afirmación no se pretende desestimar la visión y la capacidad de los funcionarios del MINED, por el contrario, tanto en las personas entrevistadas como en la literatura disponible, se encuentran referencias en las cuales se destacan estos atributos en Cecilia Gallardo y otros miembros de su equipo (Gillies, 2010).

apalancar la rendición de cuentas, logrando reducir el ausentismo de los maestros y dando lugar a que los maestros se esforzaran más en la realización de actividades de clase, sobre todo porque sus contratos requerían ser renovados cada año a discreción de los miembros de la ACE. Con los fondos que proveía el MINED, cada ACE tenía, adicionalmente, la responsabilidad de comprar el material didáctico que fuese necesario. El MINED, por su parte, era responsable de darle seguimiento: facilitando la creación de las ACE, capacitando a sus miembros en procesos administrativos y de rendición de cuentas, definiendo los criterios mínimos para selección de maestros por parte de las ACE, diseñando y proveyendo el currículo, y en síntesis coordinando, supervisando y monitoreando el programa mientras éste crecía (Reimers, 1997; World Bank, 1994).¹¹

4.1.2.2. DIMENSIÓN INSTITUCIONAL.

Institucionalmente, el programa EDUCO recibió una significativa atención para garantizar que contara con unas sólidas bases. Con el tiempo, tanto el MINED como el Banco Mundial aseguraron que este programa estaba fundamentado en un marco institucional, donde la capacidad de liderazgo y los recursos estaban ubicados en el lugar adecuado. Al principio, las bases legales del programa EDUCO fueron aseguradas gracias a un decreto presidencial promulgado en junio de 1991, pues éstas eran una exigencia que el Banco Mundial había planteado como condición de préstamo. Este decreto establecía que las comunidades podrían, de hecho, ser las responsables de contratar a los maestros. Esta base legal fue reforzada en 1996 a través de la Ley General de Educación (escrita con el apoyo técnico del Banco Mundial), donde establecía que todas las escuelas debían ser administradas a través de modalidades de descentralización, y luego, en 1998, con otro decreto presidencial en el cual se especificaron los procesos y las regulaciones que regían el programa EDUCO. Los documentos que sustentan los préstamos de mediados de los años noventa, también muestran que los \$11,1 millones de asistencia técnica provistos por el Banco Mundial fueron destinados directamente a “diseñar una nueva estructura organizacional” para el sector educativo (World Bank, 1995, p. 29). En este sentido, EDUCO se fue incorporando gradualmente en todos los departamentos del MINED, dejando de funcionar como una entidad aislada, es decir, ya no era algo adicional al aparato burocrático del nivel central.

Junto con las bases legales, crear la capacidad institucional también era una prioridad. Al inicio, fue una consultora de la UNESCO quien asumió en nombre del MINED la implementación del programa piloto y su posterior crecimiento. Esta persona pasó luego a ser empleada directa del MINED y se convirtió en la primera coordinadora de la oficina EDUCO, la cual, ciertamente, era operada en forma independiente del resto del MINED y directamente bajo la batuta del Ministerio de Educación. En 1994, esta primer coordinadora del programa entrenó y entregó el cargo a su contraparte salvadoreño. Esto se hizo con el propósito de facilitar la apropiación y garantizar la sostenibilidad del programa en la medida en que éste creciera y se incorporara a la estructura organizacional formal del MINED. Sin embargo, antes de que el Banco Mundial otorgara un segundo préstamo para expandir el programa EDUCO, se aseguró de aprobar el personal que había sido seleccionado y contratado en el MINED; además, el Banco Mundial asignó personal clave al proyecto para que trabajaran de la mano con el MINED durante los 15 años que se estableció y amplió el programa. Una de las personas entrevistadas, exministro de educación que había trabajado en la oficina de EDUCO, afirmó que cada uno de los consultores del Banco Mundial, entre 1991 y 2006 fueron esenciales para ayudar a que el MINED tomara “buenas decisiones” en referencia al diseño, expansión e institucionalización del programa.¹²

¹¹ Para obtener detalles adicionales sobre los aspectos técnicos del programa EDUCO, ver Gilles, Crouch & Flórez (2010).

¹² Entrevista con MINEDNL8, mayo 25, 2012.

Cada una de estas medidas descritas estaban intencionalmente orientadas a garantizar que la implementación del programa EDUCO estuviera guiado por los consultores internacionales y por el personal del MINED que contaba con la idoneidad para hacerlo.

Finalmente, para operacionalizar el programa EDUCO, se proveyó de una inmensa cantidad de recursos financieros, materiales y humanos. En términos financieros, mientras el piloto de EDUCO comenzó con un financiamiento de \$300.000 dólares provenientes de UNICEF, posteriormente, el programa fue respaldado con una serie de préstamos provenientes principalmente del Banco Mundial y el BID entre 1991 y 2006 que sumaron \$69,3 millones de dólares¹³. En complemento a estos préstamos internacionales existían fondos provenientes del presupuesto del gobierno. En la medida que el gobierno iba expandiendo su sistema educativo e incrementaba también el financiamiento en todos los niveles –lo cual, era un requisito para obtener los préstamos de ajuste estructural que El Salvador había firmado con el Banco Mundial-, también iba aumentando el financiamiento para el programa EDUCO, el cual ya había sido considerado como su principal estrategia para mejorar el acceso a la educación. Meza, Guzmán & Varela (2004) apuntan, por ejemplo, que para 2001 el MINED proveía \$45 millones de dólares anuales para sostener los costos fijos del programa.

No es sorprendente que, con estos fondos, el MINED fuera capaz de desarrollar tanto recursos materiales como recursos humanos. A mediados de los noventa, el MINED no sólo desarrolló una serie de nuevos recursos curriculares para las escuelas EDUCO, sino que también brindó capacitación a los miembros de las ACE a lo largo del país y también a los supervisores del MINED, quienes daban asistencia periódica a las escuelas. EDUCO fue un programa con buenos recursos –financieros, materiales y humanos-.

4.1.2.3 DIMENSIÓN POLÍTICA.

Mientras el presidente Cristiani y Cecilia Gallardo estaban interesados desde el principio en una reforma substancial del sistema educativo, la consultora de UNESCO y los consejeros técnicos del Banco Mundial aseguraron que, dadas las condiciones de restricción estructural y del contexto del país, era necesario que la reforma estuviera alineada con las tendencias internacionales del momento. Con el tiempo, factores adicionales sirvieron para reforzar el compromiso político de EDUCO. Estos factores, incluyen, no sólo el convencimiento dentro del MINED de que EDUCO representaba una innovación, en la cual los oficiales del Banco Mundial estaban personalmente involucrados,¹⁴ sino también la conciencia de que EDUCO era un modelo viable en otros países que estaban ansiosos por aprenderlo y emularlo (Meza, Guzmán & Varela 2004).

Además, tanto los continuos resultados positivos de las evaluaciones que hacía el Banco Mundial,¹⁵ así como el Premio Presidencial a la Excelencia de esta misma entidad (otorgado al programa en 1997), lograron mantener al programa en el centro de la escena y también ayudaron a que fuera promovido alrededor del mundo como un modelo exitoso. Otros organismos internacionales como el BID y la UNESCO, han catalogado a EDUCO como la mejor estrategia

¹³ Esta suma fue particularmente influyente dado que el 96% del presupuesto del MINED estaba reservado para el pago de salarios de los maestros en la década de 1990 (MINED, 1999).

¹⁴ Como otras investigaciones han demostrado (Edwards, 2013), esto es importante para los funcionarios del MINED en El Salvador dado que pueden constatar que las reformas implementadas resuenan ante expertos extranjeros y en el contexto internacional.

¹⁵ Edwards (2013) proporciona una discusión crítica de estas evaluaciones. En resumen, se observa aquí que estos estudios eran problemáticos debido a la tendencia inherente en la muestra subyacente de las comunidades EDUCO (y la consiguiente incapacidad de los investigadores para diferenciar el verdadero efecto de asistir a esas escuelas de otras variables que también influyen en el logro del estudiante). Además, haciendo una detallada revisión de estos estudios, tal parece que los investigadores del Banco Mundial valoraron erróneamente los resultados positivos de la participación en las escuelas EDUCO basados en modelos de regresión incompletos o selectivos (Edwards, 2013). Para una discusión general de las limitaciones de los métodos cuantitativos subyacentes empleados en las evaluaciones de EDUCO, consulte Klees y Edwards (2014).

para incrementar el acceso a la educación en forma eficiente, participativa y efectiva, a pesar de cierta evidencia cuestionable (Edwards, 2013). En las palabras de un empleado del MINED, la retroalimentación alentadora y una atención de tal naturaleza, desde el inicio del programa, dejó claro que –en términos políticos- “EDUCO era la gallina de los huevos de oro”¹⁶. El personal de MINED sabía que el programa EDUCO no solo convertiría a El Salvador en un país ejemplar para que otros países lo siguieran, sino que, además, llevaría al éxito individual a quienes estuvieran asociados con su desarrollo.

Al final, puede verse cómo, en un contexto histórico particular, tuvo lugar un proceso cíclico en el que una estrategia en concreto contó con apoyo incondicional de un lado y condicional por el otro, por parte de los organismos internacionales donantes que llevó a que se estableciera un compromiso político a nivel nacional. Esto llevó a que se iniciara una experimentación dotada de buenos recursos y de extensa aplicación. Luego, esto fue impulsado gracias a una publicitada evaluación positiva del programa y el consecuente interés internacional por el tema, lo cual, generó un nuevo compromiso nacional, tanto en la esfera política como en la económica. Todo lo anterior alentó a seguir con su ejecución, y así sucesivamente.

Finalmente, en el tema EDUCO, si hay algo claro es que este programa, incluso antes de entrar en el Plan Decenal de Educación como política oficial de educación, ya recibía no sólo el apoyo político requerido, sino también los recursos económicos y técnicos necesarios para garantizar en términos institucionales su implementación a largo plazo. Estas características del caso EDUCO lo distinguen tanto de la política de género como de la política de educación en valores en El Salvador.

4.2 POLÍTICA ORIENTADA A LA EQUITAD DE GÉNERO.

En los primeros años de la década de los noventa, la inequidad de género en El Salvador era evidente. Por ejemplo, mientras que el 25% de los hombres mayores de 14 años de edad nunca habían estudiado, el 30% de las mujeres estaba en la misma situación. Además, en cuanto al nivel de educación primaria, la diferencia entre la matrícula de niñas y niños era de 11% a favor de estos últimos; similar era la situación en la educación secundaria y terciaria (ISDEMU, 1997). Con este trasfondo, durante los años noventa, se realizaron distintos esfuerzos encaminados al desarrollo y a la implementación de una política de género que promoviera la equidad. El proceso de formular la primera Política Nacional de la Mujer (PNM) duró varios años e implicó el compromiso internacional como elemento clave y la negociación entre algunos grupos locales de mujeres, ONG's nacionales e instituciones gubernamentales. En cuanto a la implementación, este estudio de caso demostrará que la política no llegó a culminarse en materia de educación, debido a la falta de esfuerzos sistemáticos, en combinación con otros factores.

4.2.1 ORÍGENES DE LA POLÍTICA

En El Salvador, la Política Nacional de la Mujer emerge cuando iniciativas de la agenda internacional en materia de reformas se unen con iniciativas locales que impulsaban ciertos actores nacionales. Para explicar este proceso, es necesario comprender que, además de participar en las conferencias internacionales convocadas sobre el tema de género durante los años setenta, representantes de El Salvador también participaron en una serie de conferencias internacionales en los años noventa sobre población, derechos humanos y educación. Fueron estos quienes, “sin ambigüedades” llevaron a la agenda internacional de reforma educativa la prioridad en el acceso y

¹⁶ Entrevista con MINEDNL16, mayo 21, 2012.

la calidad equitativa para las niñas (Stromquist, 1997). Para los grupos de mujeres en El Salvador, estas conferencias complementaron sus propios esfuerzos por atraer la atención sobre el asunto. En 1993 tras la finalización de la guerra civil y ante las elecciones generales previstas para 1994, las ONG's locales de promoción de los derechos de las mujeres en El Salvador convocaron a 40 organizaciones de base dedicadas a estos temas en las áreas de salud, empleo y educación. De manera conjunta, durante un proceso participativo que duró un año, elaboraron una agenda para el país sobre asuntos de equidad de género, conocida como la Plataforma de la Mujer Salvadoreña. Mientras que esta plataforma hacía demandas socio-económicas generales (como empleo, acceso a tierras, créditos y salarios) y defendían ideales feministas fundamentales (por ejemplo, no-violencia, derechos de sexualidad y maternidad, etc.), sus demandas en el ámbito educativo enfatizaron, particularmente, en un currículo no sexista (es decir, pedían la eliminación de contenido sexista en materiales curriculares), además de exigir una clara educación sexual, campañas nacionales para la eliminación de la violencia contra las mujeres y la enseñanza, desde las escuelas, de técnicas de auto-defensa para las niñas.

Mientras que el poder de influir en las políticas públicas por parte de las ONG's locales y de los grupos asociados de mujeres en 1993 era reducido, otras instancias nacionales, con el impulso de la Conferencia Internacional de la Mujer celebrado en Beijing en 1995, lograrían otro tipo de impacto. En este sentido, la instancia pública más importante ha sido históricamente la Secretaría Nacional de la Mujer (SFN), institución creada en 1989 y dirigida tradicionalmente por cada Primera Dama con el objetivo de desarrollar una variedad de programas sociales, incluyendo programas dirigidos hacia las mujeres y algunos programas en educación. En 1995, esta institución fue clave para la formulación de políticas cuando la Primera Dama, Elizabeth de Calderón Sol, actuando como directora de la SFN, junto con una representante del sector ONG en El Salvador, participaron como delegadas oficiales en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, en Beijing y subsecuentemente comprometieron al país a una plataforma de acción.

La plataforma de acción que resultó de Beijing impulsó en el siguiente año la creación de la primera oficina pública encargada de asuntos de la mujer, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, ISDEMU. Es importante notar que su estructura funciona con independencia no sólo por estar incluida como un eje transversal a todos los ministerios públicos relevantes, sino porque, además, incluye a representantes de ONG tanto en su junta directiva como en el consejo consultivo. Por esta razón la Ministra de Educación fue nombrada como miembro de la junta y se nombró a un asistente técnico para que se desempeñara como vínculo entre el ISDEMU y el MINED. El resultado fue que actores clave de todos los sectores, incluyendo a educación, se unieron a través de la creación del ISDEMU en torno al tema de género, estableciendo nuevas relaciones de trabajo y logrando un contacto cercano.

La creación del ISDEMU impulsó la elaboración de la Política Nacional de la Mujer en 1997, el primer instrumento que resultó de la colaboración de los miembros del ISDEMU con representantes de las ONG y miembros del gobierno (Moreno, 1997). Este tipo de interacción entre ONG y organizaciones del gobierno no tenía precedentes en El Salvador. Para determinar el contenido de la política, que incluía un capítulo dedicado únicamente al tema educativo, se desarrollaron talleres temáticos con actores de distintos sectores que escribieron el documento de manera colaborativa. Específicamente, la PNM hizo un llamado, entre otros, a los siguientes objetivos estratégicos en educación:

1. Promover la investigación científica para garantizar la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres;
2. Crear las condiciones para incrementar el acceso de las mujeres y las niñas a la educación formal y no formal tomando en cuenta sus necesidades e intereses;

3. Diseñar e implementar programas de capacitación tendientes a modificar las prácticas discriminatorias que se presentan en la interacción cotidiana entre hombres y mujeres tanto en la educación formal, como en la no formal;
4. Fortalecer en el currículo nacional el enfoque de género de forma tal que se promuevan los principios de igualdad de oportunidades educativas para mujeres y hombres en todos los niveles educativos;
5. Promover y divulgar las acciones educativas encaminadas a mejorar la condición y posición de las niñas y las mujeres para erradicar toda forma de discriminación.

La clave para comprender este proceso de formación de política es reconocer el rol catalítico que jugó la conferencia internacional de 1995 en China (Moreno, 1997), pues ésta no solo impulsó al gobierno a firmar un plan de acción, sino que también llevó a la fundación del ISDEMU, fortaleciendo así la relación entre actores clave -quienes posteriormente se unirían para formular la PNM. Así, tanto para la sociedad civil como para los funcionarios del gobierno, la conferencia de 1995 dio el impulso adicional necesario para fomentar la creación de una política nacional que estuviera centrada en cuestiones de igualdad de género, tanto dentro como fuera del ámbito educativo.

4.2.2 IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA.

A pesar de la manera colaborativa en que surgió la PNM, ni en los informes oficiales del MINED ni en los del ISDEMU se refleja una implementación sistemática y comprometida con una política de equidad de género en educación. Estas instituciones llevaron a cabo actividades aisladas y genéricas, que frecuentemente no correspondían a sus objetivos originales. La ausencia de una implementación exitosa que partió de un esfuerzo impulsado nacional e internacionalmente por diversos actores, sólo puede ser explicada desde una perspectiva técnica, institucional y política.

4.2.2.1. DIMENSIÓN TÉCNICA

En educación, se implementó la PNM por medio de un conjunto de actividades desconectadas entre sí. Por parte del ISDEMU (1998), estas actividades incluyeron: a) cinco proyectos en desigualdad de género, capacitaciones y talleres sobre una gama de temas relacionados con el género ofrecido a 1.258 participantes más el total de las personas que hacían parte de los equipos técnicos del MINED; b) una revisión del currículo educativo – financiada por USAID y BID – para eliminar los sesgos de género. En términos generales, aunque los informes del ISDEMU reportaron un mayor acceso a la alfabetización y a la educación básica de las niñas durante el primer periodo de la PNM, las memorias anuales de labores del MINED de 1997 – 1999 no sólo omiten mencionar acciones específicas en pro de la equidad de género durante este periodo, sino que ni siquiera mencionan la existencia de la PNM y su relación con la educación.

En el segundo periodo de la PNM, de 2000-2004, hubo un aumento en la cantidad de actividades relacionadas con equidad de género en educación (ISDEMU, 2004). Específicamente, el MINED dio relevancia a las siguientes cuestiones: mencionó a la PNM en sus memorias anuales, desarrolló capacitaciones a su personal técnico y a docentes sobre prácticas discriminatorias, realizó charlas sobre equidad de género, desarrolló 5.000 guías metodológicas sobre género para educadores, financió un proyecto de literatura no-sexista con una ONG nacional, abrió una oficina para recibir denuncias y establecer regulaciones en cuanto al abuso sexual en escuela y la discriminación contra estudiantes embarazadas y, finalmente, con apoyo técnico y financiero de la Comunidad Económica Europea (CEE) logró incorporar el tema de género en el currículo de

alfabetización y de educación media técnica (MINED, 2003). Es obvio y alentador que el número de actividades que corresponden a la equidad de género aumentaran en el tiempo, sin embargo, algo que no cambió fue el carácter esporádico y desarticulado de estas acciones, una característica que, en cierta medida, era resultado del contexto institucional de la política de equidad de género.

4.2.2.2 DIMENSIÓN INSTITUCIONAL.

Institucionalmente, mientras existía un marco claro dentro del cual podía operar la PNM, este marco no estuvo exento de sufrir unos problemas iniciales. Por ejemplo, aunque el ISDEMU era una instancia que, en teoría tenía la intención de actuar transversalmente en todos los ministerios públicos, incluyendo el MINED, además de algunas ONG's, esta estructura institucional era compleja y se diluía la capacidad del ISDEMU para impulsar medidas dentro de cada ministerio. En 2000, se enfrentó esta situación cuando el MINED conformó una comisión de seguimiento con representantes de cada unidad del MINED con el fin de asegurar la incorporación de la PNM en los procesos anuales de planificación. Otra medida tomada por el MINED que le otorgó a la PNM un respaldo institucional fue la creación de la unidad de "Educación para la Vida", en las oficinas centrales. Su función era el hacerse cargo de los asuntos relacionados con la equidad de género y la sexualidad, entre otros temas. La directora de esta unidad fungió como un enlace adicional del ISDEMU y reportaba cómo el MINED trabajaba el tema de género en la educación (OEI, 2006). El marco institucional para la implementación de la PNM en educación – aunque complejo y difuso – se fortaleció tras el tiempo.

No se puede afirmar lo mismo en cuanto a la capacidad institucional. Es decir, aunque se había desarrollado capacidad técnica en asuntos de género dentro del MINED en los años ochenta – gracias a un programa de capacitación masiva durante 1982 en el tema de población y financiado por las Naciones Unidas-, "ya para los años noventa estos especialistas del programa habían sido transferidos a otros puestos, en parte, debido a la indiferencia hacia estos temas de los mandos medios en el MINED".¹⁷ Como consecuencia, para el momento en que se creó la PNM, la capacidad técnica del MINED en cuestiones de género había sido dispersa o asignada a otras responsabilidades. La experticia técnica ganada no estaba disponible ni había sido desarrollada en el MINED para incorporar transversalmente la perspectiva de género¹⁸ en las prioridades y la planificación institucional. En parte, esta situación respondía a que la participación de la sociedad civil que había caracterizado la formulación de la PNM no continuó durante su implementación. En los primeros años, la comisión inter-institucional conformada en 2000 al interior del MINED contaba sólo con representantes del MINED (García & Quintana, 2000).

El financiamiento insuficiente, inconsistente y no sostenible confundió la implementación de la PNM, y no trascendió más allá de la ejecución de proyectos de corto plazo, de capacitaciones y de abordar aspectos curriculares superficiales. Este financiamiento para proyectos en género en educación surgía primordialmente de fuentes internacionales, como la USAID, AECID, y la CEE. De hecho, este fue dirigido hacia proyectos específicos y sin la contrapartida de fondos propios del gobierno. Un ejemplo fueron los \$32,6 millones de dólares en financiamiento otorgados por el BID y el Banco Mundial, del cual una pequeña porción fue asignada a la revisión del curriculum para, entre otras cosas, eliminar los sesgos de género (BID, 1995). No sorprende entonces que estos proyectos hubieran operado como islas gozando de privilegios –a causa de los

¹⁷ Entrevista con MINEDNL22, junio 6, 2012.

¹⁸ García-Prince (2008) define la integración de la perspectiva de género como un conjunto de acciones que incluye "la reorganización, fortalecimiento, desarrollo y evaluación del proceso de políticas públicas, a fin de que la perspectiva de igualdad de género sea incorporada en todas las políticas, a todos los niveles y en todas sus fases, por los actores normalmente involucrados en su elaboración". Esta estrategia debe ser adoptada en los niveles nacional y local.

abundantes recursos y a la influencia de las organizaciones internacionales patrocinadoras- no sólo en lo relacionado a su financiamiento, sino además, en cuanto a conocimientos técnicos, la capacidad institucional y el apoyo político de las autoridades salvadoreñas.¹⁹

4.2.2.3 DIMENSIÓN POLÍTICA.

Las dificultades en planificación y asignación de recursos reflejan una falta de compromiso de actores políticos e institucionales clave, mayormente en referencia a las numerosas reformas simultáneas que el MINED asumió durante los años noventa y los primeros años del presente siglo. Así lo afirmó el Banco Mundial (1996), “la motivación a asumir acciones en asuntos de género de cara a las restricciones” y otras demandas “que compiten.... a menudo falta” (p. 51). Por otra parte, el apoyo político no se consolidó durante los años posteriores al 2000 debido a la afiliación religiosa de algunos funcionarios de medio y alto nivel quienes, simplemente, no se interesaron en la perspectiva de equidad de género porque entraba en conflicto con las ideas conservadoras promovidas desde la Iglesia Católica.²⁰ En ese sentido, aunque los Objetivos de Desarrollo del Milenio consensuados en 2000 lograron posicionar el tema de la equidad de género como prioridad y generaron acciones nuevas por parte del MINED, esta perspectiva nunca se consolidó como un concepto central o como un enfoque de la reforma educativa (ni a nivel general, ni en el currículum nacional) de manos del Ministerio de Educación ni de sus funcionarios de alto nivel. Puede verse, entonces, cómo la presión de la reforma y las iniciativas de los niveles locales e internacionales pueden ser una labor compleja dependiendo de la disposición de los actores clave del MINED, para quienes, en este caso, el éxito de la política de género no tendría impacto alguno sobre sus carreras, ya que ésta no fue considerada como una política vital para el gobierno -no de la manera en que EDUCO lo fue.

4.3 POLÍTICA DE EDUCACIÓN EN VALORES.

En el contexto de posguerra, la educación en valores llegó a ser un tema central para muchos actores por cuanto aseguraban que esta era la manera de consolidar la paz y fortalecer la democracia en El Salvador. Como se mostrará, diversos actores implementaron acciones que pretendían responder, con diferentes estrategias, a este propósito. Curiosamente, sin embargo, muchos de estos esfuerzos presentaron ciertas divergencias con la política oficial.

4.3.1. ORÍGENES DE LA POLÍTICA.

Tanto los actores nacionales como los internacionales que durante los primeros años de los noventa centraron sus acciones en la educación en valores, lo hicieron de forma descoordinada y adolecieron de una visión común. Por ejemplo, USAID financió tres proyectos relacionados con el desarrollo de la democracia en El Salvador. Esta situación en nada sorprende dado que el gobierno de los Estados Unidos –quienes durante la década de los ochenta e inicios de los noventa actuaban bajo los condicionamientos de la guerra fría– veía a la insurgencia del FMLN como una verdadera amenaza a la democracia en la región. El primer proyecto contó con un presupuesto modesto (\$7.489 USD) y fue implementado desde septiembre de 1991 (meses antes de la firma de los Acuerdos de Paz) hasta 1994 y tuvo por propósito “proporcionar educación sobre democracia a cinco mil estudiantes que oscilan entre los 15 y 18 años de edad [...], iniciando un ciclo de información en educación cívica” (USAID, 1991, p. 8).

¹⁹ Ver Rugh (2002) para más información sobre las formas en que la USAID fue capaz de movilizar los recursos y los principales actores políticos en El Salvador - tanto dentro como fuera del sector de la educación - para apoyar el proyecto y las estrategias para el progreso de la educación de las niñas, entre los años 2001 - 2002.

²⁰ Entrevista con MINEDNI.22, junio 6, 2012.

Mientras que USAID se concentraba en programas orientados a inculcar los valores democráticos en la población salvadoreña, la GTZ tomó una ruta ligeramente diferente. A principios de 1994, la GTZ puso en marcha un proyecto de un año de duración dirigido al "desarrollo humano integral", conocido como el Programa para la reintegración y el empleo de los excombatientes. Si bien los objetivos del programa eran amplios, una meta en particular era "impartir valores fundamentales, como la capacitación personal, la tolerancia, la responsabilidad, la equidad y la ética del trabajo", así como la solidaridad y la cooperación, ya que estos valores eran fundamentales para "la reconciliación y la recuperación personal y social" (Guzmán, 2005a, p. 159-160).

Luego, en febrero de 1994, una vez que los cuatro proyectos mencionados ya se habían puesto en marcha, la UNESCO organizó el primer Foro Nacional de Educación para una Cultura de Paz. Este foro – el primero de su tipo a nivel mundial – fue el resultado, de manera general, del renovado compromiso mundial de la UNESCO para la aplicación efectiva de los derechos humanos y la instauración de una cultura de paz y, de forma específica, de (a) la apreciación que la representación de la UNESCO tenía con respecto a El Salvador al considerar que el país tendría una clara vocación para la paz y (b) el hecho de que esta iniciativa se vio favorecida por funcionarios del gobierno en los años que siguieron a la firma de los acuerdos de paz (Lacayo, 1995; Tünnermann, 2003). Idea de la UNESCO era proporcionar hasta 32 millones de dólares para apoyar una amplia gama de proyectos que estarían a cargo de ONGs y de ministerios del gobierno en ámbitos tales como la educación, la cultura, las ciencias sociales y las comunicaciones. El objetivo perseguido fue el de "promover la institucionalización de una nueva forma de convivencia social; es decir, convertir en leyes, normas, hábitos, costumbres, instituciones y sentido común, los valores, los conceptos, las actitudes, las destrezas y habilidades propias de una cultura de paz" (Lacayo, 1995, p. 34-35).

A pesar de los esfuerzos de estas organizaciones, la educación en valores tuvo un significado diferente para el MINED y para otros actores nacionales. Estas distintas visiones se originaron en el amplio proceso de consulta sobre las necesidades educativas de la población y que culminaron con la formulación del Plan Decenal de Educación en 1995 (Edwards, Martin & Victoria, 2014).

Por ejemplo, en enero de 1995, en el Foro Nacional Consultivo –a la que asistieron más de 200 personas de una amplia gama de instituciones, incluida la Asamblea Nacional Legislativa, los sindicatos de maestros, organizaciones de donantes, grupos de mujeres, organizaciones no gubernamentales de base comunitaria, las universidades y el Ministerio de Educación– las personas asistentes identificaron que la "desatención de valores morales" era un aspecto a tenerse en cuenta, por ser un problema que podría ser resuelto a través de esfuerzos que favorecieran la colaboración entre la escuela y los padres y madres de familia, con el fin de que estos últimos ayudaran en aspectos disciplinarios (MINED, 1995a, p 65.)

Posteriormente, en junio de 1995, la Comisión Nacional de Educación también hizo hincapié en el tema de los valores²¹. Esta Comisión, que había sido creada por el recién electo Presidente Armando Calderón Sol, estaba conformada por un selecto y prominente grupo de 12 personalidades salvadoreñas quienes durante siete meses tuvieron por misión entregar un conjunto de recomendaciones clave para mejorar el sistema educativo. Este informe hizo hincapié en "el aprendizaje de los valores" y en la "formación de las actitudes que promueven una sociedad en paz y democracia" (sic) a través de "experiencias concretas de solidaridad, aceptación

²¹ El nombre completo de esta comisión fue: Comisión Nacional de Educación, Ciencia y Desarrollo.

y necesidad mutua", en otras palabras, enfatizaron en la importancia de incorporar en el sistema educativo – y directamente en los planes de estudio– una educación centrada en valores humanistas, éticos y cívicos (Comisión Nacional, 1995, p. 2). Finalmente, en noviembre de 1995, la política del MINED con respecto este tema se consolidó con la formulación del Plan de Decenal de Educación 1995-2005, en donde se consideró como uno de los cuatro ejes estratégicos la “formación de valores humanos, éticos y cívicos” (MINED, 1995b p. 11). La idea era aprender acerca de los derechos humanos, entender el funcionamiento del Estado, inculcar un sentido de nacionalismo en la población, leer sobre la historia del país, y adquirir la capacidad de tolerar y participar en el diálogo político (MINED, 1995b).

4.3.2. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

El nivel y el tipo de implementación que la política de educación en valores experimentó reflejó la manera en que ésta había sido incluida en la agenda de la Reforma. En otras palabras, su implementación, liderada por organizaciones externas principalmente, fue intermitente y denotó ser una política que no representaba una alta prioridad nacional.

4.3.2.1 DIMENSIÓN TÉCNICA

Una serie de acciones mínimas y aisladas tomadas a finales de los noventa constituyen el panorama de implementación de la política de educación en valores. En concreto, en 1997, se inició la producción de una serie de guías para la educación en valores y la educación cívica dirigidas a los ciclos I y II de educación básica. Estas guías se entregaron a todo el personal docente del país con el propósito de ofrecer información e ideas para abordar estos temas en las asignaturas establecidas en el currículo escolar. Se enfatizó en que se trabajara en la promoción de “hábitos positivos que contribuyan a actuar con responsabilidad” (MINED, 1999, p 102.). Un año después, en 1998, el MINED declaró que ese sería el "Año de los Valores" y se tradujo en un calendario en el que cada semana se dedicaba a poner de relieve uno de los distintos valores humanísticos (v.g. la amistad), éticos (v.g. la verdad) o cívicos (v.g. la participación democrática). Esta estrategia se replicó en 1999, pero esta vez el año estuvo dedicado a la solidaridad en general y cada mes se hacía énfasis en un valor distinto (v.g. la familia, la honestidad, los derechos humanos, etc.) (MINED, 1999).

Además de los esfuerzos realizados por el MINED, los dos principales periódicos de El Salvador - El Diario de Hoy (EDH) y La Prensa Gráfica (LPG) - contribuyeron en 1998 al posicionamiento del tema de los valores. EDH lo hizo mediante la creación de una sección semanal dirigida a la población infantil titulada "Practiquemos valores morales y cívicos" (MINED, 1999, p. 104). LPG, por su parte, exhortó a que los estudiantes escribieran una composición sobre la paz, la democracia y la libertad, para crear periódicos murales alusivos a los valores en sus centros educativos, y para desarrollar un proyecto comunitario que invitara al trabajo conjunto entre maestros, estudiantes y padres de familia.

Así pues, en la práctica, no sólo la base de la política era débil, sino que además, los aspectos más significativos de ella no fueron patrocinados por el MINED sino por los periódicos nacionales. Con este panorama, no resultaba extraño que aún en el año 2000 y en los años subsiguientes, los documentos oficiales siguieran haciendo llamados al tema y proponiendo el desarrollo de programas específicos que respondieran a las intenciones inicialmente planteadas en el Plan decenal de 1995 (MINED, 2000). Lo anterior se explica en que a pesar de que a lo largo del Plan Decenal el discurso político se apropiaba de los conceptos relacionados con la cultura de paz “en

la práctica dichos conceptos no se llegaron a concretar" (Gómez, 2012, p. 113). En parte, esto pudo derivarse de la pobre presencia de recursos institucionales.

4.3.2.2. DIMENSIÓN INSTITUCIONAL.

Obviamente, la implementación de las políticas educativas no puede hacerse en ausencia de un marco de acción claro, sin la capacidad adecuada para ello y sin contar con los recursos financieros necesarios y estos tres elementos eran débiles en la política de educación en valores del MINED. Esto no significa, sin embargo, que no existiera una estructura para la implementación. De hecho, en este sentido, el gobierno de El Salvador creó en 1995 una Comisión Interinstitucional para coordinar todas las áreas de la ejecución del Programa de Cultura de Paz de la UNESCO. Adicionalmente, se habían creado otras instancias interesadas, de forma general, en la reforma educativa y, en particular, en la educación en valores, a saber, el Consejo Nacional de Coordinación, el Comité Ejecutivo, el Comité Técnico de Proyectos, el Consorcio de ONG del Comité y la Comisión Nacional de Educación Preescolar (Lacayo, 1995).

Es así, pues, que el problema no era la falta de estructuras, sino más bien el exceso de ellas, por un lado, y la ausencia de límites que definieran con claridad las responsabilidades particulares en el desarrollo y la ejecución de actividades de educación en valores, por el otro lado.

Estando todos y nadie en particular encargados de la educación en valores, no había un verdadero interés en desarrollar esta capacidad en el MINED. En reflejo de esto, este tema se abordó en una única sesión formativa orientada a la formación del gremio docente en el marco del plan de desarrollo profesional de los maestros en 1998 (MINED, 1999). Esta capacitación fue posible gracias a una donación de la USAID y en ella se abordó la enseñanza de valores humanísticos, éticos y cívicos en la educación preescolar (USAID, 1998).

La escasez de recursos ha sido otro problema crónico. No hay evidencia de que el MINED hubiera destinado fondos particulares para implementar una política de educación en valores, más allá de los necesarios para la elaboración de las guías de instrucción, los calendarios escolares para la promoción de valores y para la inclusión de este tema en el marco de formación del plan de desarrollo profesional docente en 1998. Mientras tanto, y de manera general, las organizaciones internacionales sí invirtieron en la ejecución de sus propios programas (ya descritos en la sección anterior). En concreto, la UNESCO, por ejemplo, ofreció en 1994 una inversión de \$32 millones de dólares para el desarrollo de programas y proyectos relacionados con el Programa de Cultura de Paz (Lacayo, 1995). Estas buenas intenciones por parte de los organismos internacionales no lograron concretarse en programas ni proyectos que fueran ejecutados bien por el gobierno o bien por las ONG y seguramente, la falta de interés político podría explicar esta situación (Gómez, 2012), algo que ya era común en la dinámica política durante la década de los noventa e inicios del 2000.

4.3.2.3. DIMENSIÓN POLÍTICA.

Aunque la idea de la educación en valores despertó el interés de múltiples actores importantes e influyentes en Reforma Educativa de El Salvador, no se contó con el compromiso político necesario para asegurar que esta política se implementara de forma significativa. En otras palabras, la política de educación en valores, además de carecer de un marco institucional coherente, también tuvo que enfrentar la falta de voluntad política para hacerla realidad.

La representación de la UNESCO en El Salvador hizo un esfuerzo por revertir esta situación. Después de ayudar en la organización del Foro Nacional de Educación para una Cultura de Paz, Francisco Lacayo dio una serie de charlas durante los años 1994 y 1995 en la que alentó al gobierno de El Salvador a que diseñara programas e indicadores específicos – y sostenibles – que pudieran ser apoyados por la UNESCO y que fuera el gobierno quien su encargara de promoverlos y monitorear su ejecución en el marco del Programa de Cultura de Paz (Lacayo, 1995). Políticamente, sin embargo, ninguna de estas propuestas, ni otras iniciativas de desarrollo de la educación en valores lograron posicionarse en la agenda (Gómez, 2012).

Cuatro razones explican lo anterior situación. La primera es que, el Programa de Cultura de Paz de la UNESCO no contaba con una única sede institucional, ni con una persona que se encargara de manera directa de él. La segunda es que los enfoques de la educación en valores entre la UNESCO y el gobierno no estaban bien alineados, tal como se explicó anteriormente. La tercera razón, según lo plantea Gómez (2012), se trató simplemente de que el Ministerio de Educación estaba más enfocado en el desarrollo de otros programas tales como EDUCO y el proceso de "modernización" del MINED. Por último, entre 1999 y 2004, hubo un obstáculo político adicional representado en la orientación religiosa – y conservadora – de un buen número de funcionarios de alto nivel en el MINED, quienes seguramente se sentían más cómodos con la enseñanza de valores morales (promovidos por la iglesia católica), y no con una perspectiva más activa y comprometida con la promoción de la ciudadanía y los valores democráticos.

5. DISCUSIÓN DE CASOS.

Desde la perspectiva de Gillies (2010), la dimensión técnica de la implementación de la política está estrechamente relacionada con las dimensiones institucional y política. Sin embargo, como se ha demostrado en el caso de El Salvador, durante la década de los noventa la aplicación de políticas también se vio afectada por la manera en que estas últimas dimensiones interactuaron y se vincularon con las tendencias internacionales y con las limitaciones estructurales que el Estado presentó a través del tiempo. Dependiendo de la manera en que cada uno de estos aspectos estén alineados o no, así mismo serán los resultados al momento en que las políticas sean implementadas de forma amplia y/o total, respondiendo a sus dimensiones técnicas, tal como lo indica la política. La implicación de esto es que no son sólo los actores y las tendencias internacionales quienes pueden afectar las dinámicas políticas e institucionales a nivel nacional, sino también que son las preferencias políticas a nivel nacional y otras restricciones a nivel local las que pueden facilitar o impedir la selección y la aplicación de los elementos técnicos de una política. Los estudios de caso aquí presentados han aportado múltiples ejemplos de cómo estos elementos se combinan y generan diversas consecuencias al momento de la implementación.

De muchas maneras, el caso de EDUCO representa el ejemplo más ilustrador. En primer lugar, en el momento en que la atención del gobierno comenzaba a enfocar en la reforma educativa (finales de 1980 y comienzos de 1990), las tendencias internacionales referidas al desarrollo estaban centradas en las ideas de participación y descentralización. En segundo lugar, debido a los cambios estructurales en el contexto político-económico durante la década de los ochenta, los funcionarios clave del gobierno estaban predispuestos a estar abiertos a los preceptos propios de estas tendencias, es decir, a la cada vez más dominante concepción neoliberal. En otras palabras, gracias a las maquinaciones del gobierno de los Estados Unidos (a menudo a través de USAID, como se ha explicado anteriormente en este documento), nuevas organizaciones se incubaron en El Salvador que fueron sede de los actores que simpatizaban con la agenda internacional de la reforma política y económica de los Estados Unidos y que también promovieron sus actividades.

Es más, de estas organizaciones (tales como FUSADES y FEPADE) salieron algunos de estos actores a ocupar importantes cargos de gobierno cuando el partido de derecha obtuvo la presidencia en 1989. De esta manera, el gobierno de Salvador se convirtió en uno que, a finales de la década de los ochenta, estaba claramente orientado hacia la agenda de reformas neoliberales que emanaba de Washington y de las organizaciones y actores internacionales clave, tales como el Banco Mundial, USAID y los Chicago Boys (Klein, 2007).

Con lo anterior en mente, se observa cómo estas corrientes internacionales y el desarrollo estructural impulsado también afectaron al MINED y a la forma en la cual se implementaba la reforma del sistema educativo. Dicho de otra manera, se aprecia que los cambios estructurales experimentados por el Estado salvadoreño, durante la década de los ochenta, abrieron espacios clave en los que podían circular las tendencias internacionales dominantes. La implicación de esto, en términos de Gillies (2010), es que los desarrollos estructurales facilitados por los agentes internacionales antes mencionados afectaron la dimensión política en el sector educativo mediante una reducción del espectro de posibilidades aceptables que actores políticos clave –tales como el Ministro de Educación– podrían escoger, y así incentivaron la adopción de aquellas reformas que resonaban en el contexto internacional. En pocas palabras, las reformas educativas principales en El Salvador durante la década de los noventa estaban siendo financiadas por USAID y por el Banco Mundial, y, por lo tanto, si el presidente Cristiani o la ministra Gallardo deseaban tener algún éxito con sus iniciativas para el sector educativo, tendrían que seleccionar las opciones que coincidieran con las preferencias de estas instituciones. Fue así como surgió un acuerdo que benefició tanto los actores nacionales del gobierno a nivel nacional como a los actores internacionales en el caso EDUCO.

Con esta alineación de la política nacional con las tendencias internacionales, las limitaciones estructurales y la limitada capacidad para decidir por una alternativa distinta a la sugerida, la dimensión institucional de la reforma EDUCO no estaba en peligro. Con el tiempo, y como se ha explicado anteriormente, la Ministra de Educación, el Banco Mundial y otras entidades aseguraron que este programa tenía un sólido respaldo jurídica, contaba con suficientes recursos financieros y tenía una asistencia técnica consistente. Visto desde esta perspectiva, la aplicación amplia de EDUCO en la práctica era un resultado claramente esperado.

Unas lecciones alternativas son las que proporciona el caso de la política de equidad de género, la cual recibió apoyo desde ciertas áreas, pero no de otras. Por ejemplo, aunque la política de equidad de género se había visto favorecida no sólo por la presión a nivel popular, sino además por las conferencias internacionales de alto perfil y la inclusión del tema de género en programas mundiales como el de Educación para Todos, esta política no contaba con el respaldo político necesario de parte de los actores en el Ministerio de Educación. Esta falta de apoyo de los actores políticos que tenían bajo su responsabilidad el desarrollo de la reforma a nivel nacional era un desafío central en la creación de un marco institucional efectivo y enfocado en esta temática. En gran medida, la implicación de esta situación, en la práctica, fue que los actores internacionales interesados en el tema de género dirigieron sus recursos hacia proyectos concretos o hacia acciones específicas. El MINED, por su parte, eventualmente reconoció la PNM mientras contribuía mínimamente a la operación del ISDEMU y al desarrollo de apoyos institucionales internos del mismo. Sin embargo, al final, aunque se llevaron a cabo múltiples actividades en el ámbito educativo relacionadas con la perspectiva de equidad de género (que se concretó en la PNM) en el transcurso de unos pocos años, estas disposiciones de la PNM no fueron sistemáticamente implementadas.

La conclusión anterior era algo de esperar si se considera que, más allá de la ausencia de equilibrio entre la dimensión política y la institucional, el contexto estructural del momento no permitía que se avanzara en la causa de la equidad de género. Basta recordar que las relaciones político-económicas dominantes en las que el gobierno de El Salvador participaba en la década de los noventa estaban centradas en la mejora de los procesos democráticos y en la reforma de la política económica y social por la vía de los preceptos neoliberales. Esta situación hizo que la política de equidad de género quedara en una difícil posición en la batalla por lograr la atención, en un momento en el cual la energía del MINED estaba siendo canalizada, mayormente, hacia el programa EDUCO. Este último, ciertamente, a diferencia de la política de equidad de género, engranaba perfectamente con los principios y directrices que orientaban la reforma emprendida por el gobierno. En este contexto, las ideas de reforma internacionalmente populares y los recursos de los actores internacionales pueden ayudar a posicionar ciertos temas en la agenda del gobierno -e incluso pueden favorecer el desarrollo de una política- pero no pueden superar ni la ausencia de voluntad política por parte de actores gubernamentales ni un contexto estructural que se ve inclinado hacia la implementación de una política alternativa.

A diferencia de los casos de EDUCO y de equidad de género, no había una tendencia internacional en particular o un conjunto de conceptos generales (por ejemplo, la participación, la descentralización) que dominara la discusión en torno a la educación en valores. Y en una medida aún mayor que con la política de igualdad de género, la educación en valores fue marginada en términos de la atención y la prioridad dada a la misma. Esto se vio agravado por el hecho de que no había consenso entre los actores internacionales con relación al enfoque que debía darse a la educación en valores.

Como ya se mencionó, cada uno de los principales actores internacionales (GTZ, UNESCO, USAID) que estaban involucrados con programas y políticas de educación en valores tenían una perspectiva diferente. Sin embargo, se podría esperar que USAID, siendo un actor dominante en el concierto de acciones basadas en una mentalidad de la Guerra Fría, hubiera intentado, desde principios de los años noventa, asegurar que fuera el enfoque en los valores democráticos el que prevaleciera en la política educativa. Sin embargo, este no fue el caso. Una razón para comprender esto ha sido sugerida por Robinson (1996): Aunque USAID tomó medidas durante este tiempo para financiar proyectos aislados relacionados con la educación en valores democráticos, el énfasis de USAID se centraría en el desarrollo de la democracia sólo en la medida en que esta institución viera en la democracia -y en la promoción de actores nacionales clave- un medio para asegurar que las políticas económicas impulsadas por los Estados Unidos fueran implementadas en un contexto político estable. Con relación a esto, la evidencia recogida muestra que la educación en valores democráticos era, para la USAID, un programa adicional, algo que recibió una atención mínima en la práctica. Del mismo modo, la GTZ y la UNESCO -ninguno de los cuales tenía los recursos ni el peso de USAID- trabajaron bajo sus propios lineamientos, realizando proyectos pequeños y cada uno desde un enfoque diferente.

Por otra parte, y esto es importante, los actores gubernamentales tenían su propia concepción de la educación en valores. Al final, como ya se ha visto, los actores gubernamentales involucrados en la elaboración del Plan Decenal de Educación en 1995 (donde apareció la política en torno a valores) prefirieron apostarle a la enseñanza de los valores en términos humanos, éticos y cívicos. A esta situación se suma el hecho de que la educación en valores carecía del apoyo de las organizaciones de base con la que sí contaba la política de equidad de género, ni tenía experiencia previa con el sistema de autogestión a nivel comunitario, como sí tenía el programa EDUCO. Estas características dejan más claro el por qué la política de educación en valores fracasó de la forma en que lo hizo.

Por último, se puede apreciar, en la exigua implementación de políticas por parte del MINED, la influencia de la limitada disposición de recursos financieros y la estrecha capacidad de acción y de atención (teniendo en cuenta las exigencias en materia de tiempo y energía). Aunque el MINED era la única instancia responsable de elaborar la política de educación en valores, éste no podría, por sí mismo, asignar los recursos y crear los mecanismos institucionales necesarios para ir más allá de una simple y superficial implementación de la política.

En términos generales, entonces, el caso de la política de la educación en valores era el reverso de la política de equidad de género. En el primer caso, las preferencias políticas nacionales sí se veían reflejadas en la política, pero su contenido no reflejaba las preferencias de los actores internacionales o los temas dominantes que estaban en el núcleo de la reforma educativa de El Salvador. Como consecuencia de lo anterior, la política de educación en valores fue la menos dominante y, por consiguiente, la menos implementada entre los tres casos discutidos.

6. IMPLICACIONES.

Yendo un paso atrás, los resultados del presente análisis permiten la elaboración de tres generalizaciones analíticas con respecto a cómo los temas de interés interactúan y, al hacerlo, impactan en la implementación de las políticas educativas:

- Implementación extensiva: La implementación de una política será extensiva en la medida en que se alineen: las tendencias internacionales, las limitaciones estructurales (tanto a nivel local como a nivel de relaciones internacionales en términos político-económicos) y las preferencias de los tomadores de decisiones. Esto es así porque, en estas condiciones, es muy probable que sean los actores involucrados, tanto a nivel nacional como internacional, quienes provean los marcos institucionales, las capacidades, los acuerdos y los recursos que se necesitan para dar marcha a las políticas.
- Implementación moderada: Los aspectos técnicos de una política serán implementados moderadamente (y probablemente en forma desarticulada), cuando las tendencias y las organizaciones internacionales estén a favor de la política en cuestión, pero el contexto de la reforma y los intereses de los actores de política gubernamental estén orientados a la realización de otras políticas. En este caso, las organizaciones internacionales se inclinarán a financiar acciones aisladas mientras que los actores locales continuarán presionando su propia agenda (e incluso pueden poner en práctica programas que obstruyan sus propias prerrogativas). La implementación de una política oficial ocurrirá, sólo y cuando, los actores internacionales interesados en ella aseguren la aprobación de los organismos gubernamentales oficiales (por ejemplo, el MINED), y después destinen a ella recursos financieros y técnicos especialistas en el “know-how”.
- Implementación mínima: Este nivel de implementación será el resultado de la ausencia de una tendencia internacional clara, de un contexto estructural desfavorable (por ejemplo, el peso de la reforma ambiental se está orientando hacia otros fines) y de la apuesta que hagan los tomadores de decisión por un enfoque de política que no esté alineada con los intereses de los actores internacionales, que son quienes comúnmente proporcionan una serie de importantes apoyos institucionales. Con cada dimensión del contexto apuntando hacia direcciones contrarias, los actores involucrados simplemente se van a limitar a implementar programas y a emprender acciones que estén en la línea de sus preferencias. En este sentido, las acciones impactarán de forma marginal y no necesariamente en la línea del contenido de la política oficial.

Se sugiere que la posibilidad de aplicar estas generalizaciones analíticas no está limitada sólo a los países que son considerados “en desarrollo”, sino que también pueden aplicar a aquellos países tradicionalmente etiquetados como “desarrollados”. Sin embargo, se indagará más sobre este tema en futuras investigaciones.

7. CONCLUSIONES.

El estudio aquí presentado sobre los efectos de las tendencias internacionales y su influencia en los contextos nacionales ha demostrado que esta influencia no determina, por sí sola, los resultados de una política. Esta es una contribución importante, ya que muchas veces los académicos tienden a otorgar un poder significativo a ciertos organismos internacionales. Como se ha demostrado, aún cuando los organismos internacionales y sus propuestas puedan ser muy atractivas, su influencia estará mediada por las limitantes estructurales del contexto en que se esté gestando la reforma y por las preferencias de los actores clave del gobierno encargados de tomar decisiones sobre una política determinada.

Por supuesto, como también se ha demostrado, la naturaleza de la economía-política del contexto subyacente puede afectar las preferencias de los funcionarios del Estado y las características de los espacios en los cuales son definidos los aspectos técnicos de la reforma. En otras palabras, el contexto de la economía-política puede ayudar a inclinar hacia una u otra dirección el ambiente en el cual se lleva a cabo la formulación y la implementación de la política. Esta es otra importante observación pues implica que, para ver la formulación y la implementación de una política en un momento determinado, es necesario incorporar dentro de este análisis: (a) la forma en que cambian las limitaciones dentro de cada país en particular y (b) la forma en la que el Estado (o las instituciones que representan al gobierno) pueda haber cambiado o más bien haya sido reconstituido con el paso de los años (por ejemplo: a través de la influencia de actores internacionales particularmente poderosos y/o otras fuerzas político-económicas).

En adelante, se espera que el presente estudio pueda motivar una discusión alrededor de—y además pueda servir como ejemplo de cómo investigar— la intersección y la producción de las tendencias internacionales, los desarrollos estructurales, las preferencias de los actores clave en la política nacional, el apoyo institucional y los aspectos técnicos de la implementación de políticas. Hasta este momento, ha sido bastante común que los investigadores se concentren en una u otra de estas dimensiones (por ejemplo: el discurso internacional, las políticas a nivel nacional, los factores institucionales, las instituciones internacionales dominantes, etc.); sin embargo, claramente es importante continuar buscando nuevas formas de comprender y de analizar la combinación e interacción de cada una de estas dimensiones, al igual que sus implicaciones en la práctica.

BIBLIOGRAFÍA

- ADES (2005). *Una sistematización de la educación popular en el cantón Santa Marta, Cabañas, El Salvador, 1978–2001*. San Salvador: ADES.
- Alvelar, G. (2002). *La educación en Morazán, El Salvador, durante la guerra civil de 1981 a 1992: ¿parte de una estrategia de supervivencia? Tesis doctoral*. Berlin: Berlin Free University.
- BID (1995). *Modernization of basic education project*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Booth, J., Wade, C. & Walker, T. (2006). *Understanding Central America*. Boulder: Westview Press.
- Brown, C. (en producción). *Globalisation, international education policy & local policy formation: Voices from the developing world*. Springer.
- Comisión Nacional. (1995). Propuesta de la Comisión Nacional de Educación, Ciencia y Desarrollo.
- Cuéllar-Marchelli, H. (2003). Decentralization and privatization of education in El Salvador: Assessing the experience. *International Journal of Educational Development*, 23; 145-166.
- Cruz, M. (2003). *La educación popular en El Salvador (Chalatenango): Diseño, desarrollo y evaluación de una innovación educativa. Tesis doctoral*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national policy: Focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14, 1; 1–17.
- Edwards, D. (2012). Researching international processes of education policy formation: Conceptual and methodological consideration. *Research in Comparative and International Education*, 7, 2; 127–145.
- Edwards, D. (2013). *The development of global education policy: a case study of the origins and evolution of El Salvador's EDUCO program*, unpublished dissertation. College Park, MD: University of Maryland.
- Edwards, D. (2014a). ¿Cómo analizar la influencia de los actores e ideas internacionales en la formación de políticas educativas nacionales? Una propuesta de un marco de análisis y su aplicación a un caso de El Salvador. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22, 12. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n12.2014>
- Edwards, D. (2014b). El concepto del Banco Mundial de la participación en el desarrollo y la gobernanza de la educación: Un análisis de su acercamiento y resultados. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XLIV, 1; 13-46. Disponible en: <http://cee.edu.mx/nuevaversion/>
- Edwards, D; Martin, P. y Victoria, J. (2014). Influencia internacional e iniciativa nacional en la formulación de políticas educativas: Tres estudios de caso de El Salvador. *Voces y*

Silencios: Revista Latinoamericana de Educación. Disponible en:
<http://vocesysilencios.uniandes.edu.co/index.php/vys>

- Foley, M. (1996). Laying the groundwork: The struggle for civil society in El Salvador. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 38, 1; 67-104.
- Freire, P. (1970). *Pedagogy of the oppressed*. New York: Herder and Herder.
- García-Prince, E. (2008). *Políticas de igualdad, equidad y gendermainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco Conceptual*. San Salvador: PNUD.
- García, S. y Quintana, M. (2000). *Evaluación de la Política Nacional de la Mujer, 1997-1999. Aportes metodológicos para el diseño de políticas públicas dirigidas a las mujeres y mecanismos para su seguimiento, ejecución y evaluación*. San Salvador: Instituto de Investigación, Capacitación y Desarrollo de la Mujer.
- Gillies, J. (2010). Education system reform and aid effectiveness: The power of persistence. USAID and Equip 2 (ed). Disponible en: http://www.equip123.net/docs/E2-Power_of_Persistence.pdf.
- Gillies, J.; Crouch, L. y Flórez, A. (2010): *Strategic review of the EDUCO program*. San Salvaor: USAID.
- Gómez, A. (2012). Educación para la paz en el sistema educativo de El Salvador. *Ra Ximhai*, 8, 2; 93-126.
- Guzmán, E. (2005). "Reintegrating excombatants into society in El Salvador." En E. Vargas Barón and H. Bernal (eds.), *From bullets to blackboards: Education for peace in Latin America and Asia*. New York: Inter-American Development Bank. (159-174).
- Hammond, J. (1998). *Fighting to Learn*. New Jersey: Rutgers University Press.
- ISDEMU (2004). *Evaluación del plande acción de la Política Nacional de la Mujer*. San Salvador: ISDEMU, Agencia Española de Cooperación.
- ISDEMU (1998). *Informe decumplimiento de las acciones de la Política Nacional de la Mujer*. San Salvador: ISDEMU.
- ISDEMU (1997). *Política Nacional de la Mujer*. San Salvador: ISDEMU, Gobierno de El Salvador.
- Kane, L. (2001). *Popular Education and Social Change in Latin America*. London: Latin American Bureau.
- Klees, S. & Edwards, D. (2014). "Knowledge production and technologies of governance." En T. Fenwick, E. Mangez, & J. Ozga (Eds.), *World yearbook of education 2014: Governing knowledge: Comparison, knowledge-based technologies and expertise in the regulation of education*. New York: Routledge.
- Klein, N. (2007). *The shock doctrine: The rise of disaster capitalism*. New York: Picadur.

- Krasner, S. (1984). Approaches to the State: Alternative conceptions and historical Dynamics. *Comparative Politics*, 16, 2; 223-46.
- Lacayo, F. (1995). *Cultura de paz: Una 'utopía,' viable, urgente y necesaria*. Ssn Salvador: UNESCO.
- Leogrande, W. (2000). *Our own backyard: The United States and Central America, 1977-1992*. Chapel Hill: University of North Carolina.
- Meade, T. (2010). *A history of modern Latin America: 1800 to the present*. Sussex, UK: Wiley Blackwell.
- Meza, D.; Guzmán, J. y De Varela, L. (2004). "EDUCO: A community-managed education program in rural areas of El Salvador." Ensayo presentado en la conferencia de Scaling Up Poverty Reduction: A Global Learning Process and Conference, Shanghai, mayo 25-27.
- MINED (1990). *Servicios educativos a niños pobres Salvadoreños de 0 a 14 años*. San Salvador: MINED.
- MINED (1994). *Memoria institucional: Periodo junio de 1989-junio de 1994*. San Salvador: MINED.
- MINED (1995a). *Foro consultivo nacional sobre reforma educativa*. San Salvador: MINED.
- MINED (1995b). *Lineamientos generales del Plan Decenal, 1995-2005*. San Salvador: MINED.
- MINED (1999). *En el camino de la transformación educativo de El Salvador*. San Salvador: MINED.
- MINED (2000). *Desafíos de la Educación en el Nuevo Milenio. Reforma Educativa en Marcha 2000-2005*. San Salvador: MINED.
- MINED (2003). *Memoria de labores, 2003-2004*. San Salvador: Ministerio de Educación.
- Moncada-Davidson, L. (1995). Education and its limitations in the maintenance of peace in El Salvador. *Comparative Education Review*, 39, 1, 54-75.
- Montero, A. & Samuels, D. (2004). *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Montgomery, T. (1995). *Revolution in El Salvador: From civil strife to civil peace, 2nd ed*. Westview: Boulder.
- Moreno, M. (1997). La política nacional de la mujer. *Alternativas para el desarrollo*, No. 50. San Salvador: FUNDE.
- OEI (2006). *Educación de mujeres y niñas en Iberoamérica. Jornadas de Cooperación Educativa sobre Género y Educación*. Guatemala: OEI.
- Orr, R. (2001). "Building peace in El Salvador: From exception to rule." En E. Cousens, C. Kumar, & K. Wermester (Eds.) *Peacebuilding as politics: Cultivating peace in fragile societies*. Colorado. USA: Lynne Rienner Publishers. (153-182).

- Quán, A. (2005). Through the looking glass: U.S. Aid to El Salvador and the politics of national identity. *American Ethnologist*, 32, 2; 276-293.
- Rapplee, J. (2012). *Educational policy transfer in an era of globalization: Theory—history—comparison*. New York: Peter Lang.
- Reimers, F. (1997). "The role of the community in expanding educational opportunities: The EDUCO schools in El Salvador." En J. Lynch, C. Modgil & S Modgil (eds.), *Education and development: Tradition and innovation: Equity and excellence*. London:Casell. (146-161).
- Robinson, W. (1996). *Promoting polyarchy: Globalization, US intervention, and hegemony*. New York: Cambridge.
- Robinson, W. (2003). *Transnational conflicts: Central America, social change, and globalization*. Verso: New York.
- Rugh, A. (2002). *Multisectoral approaches in promoting girls' education: Lessons learned in five SAGE countries*. Washington, D.C.: USAID.
- Segovia, A. (1996). "Macroeconomic performance and policies since 1989". En J. K. Boyce (Ed.), *Economic policy for building peace: The lessons of El Salvador*. Boulder: Lynne Rienner. (51-72).
- Steiner-Khamsi, G. (Ed.) (2004). *The global politics of educational borrowing and lending*. New York: Teachers College Press.
- Steiner-Khamsi, G. & Stolpe, I. (2006). *Educational Import: Local Encounters with Global Forces in Mongolia*. New York: Palgrave MacMillan.
- Steiner-Khamsi, G. & Waldow, F. (2012). *World Yearbook of Education 2012: Policy borrowing and lending*. New York: Routledge.
- Stromquist, N. (1997). *Increasing girls' and women's participation in basic education. Fundamentals of Educational Planning*. Paris: UNESCO.
- Tünnermann, C. (2003). *La universidad Latinoamericana ante los retos del siglo XXI*. Mexico: D.F., UDUAL.
- USAID. (1991). *Grant agreement: Education for democracy program*. San Salvador: USAID.
- USAID (1992). *Grant agreement: Democratic and electoral processes Project*. San Salvador: USAID.
- USAID (1993). *Grant agreement: Democratic initiatives project*. Washington, D.C.: USAID.
- USAID (1998). *Sistematización del Primer Congreso Nacional de Educación Parvularia "La Formación de Valores en la Educación Parvularia*. El Salvador: FUSAL.
- Vavrus, F. & Bartlett, L. (Eds.) (2009). *Critical approaches to comparative education: Vertical case studies from Africa, Europe, the Middle East, and the Americas*. New York: Palgrave MacMillan.

- Verger, A. & Novelli, M. (Eds.) (2012). *Campaigning for "Education for All": Histories, strategies and outcomes of transnational advocacy coalitions in education*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Verger, A., Novelli, M., & Kosar-Altinyelkin, H. (Eds.). (2012). *Global education policy and international development: New agendas, issues and policies*. New York: Continuum.
- Yin, R. (2013). *Case study research: Design and methods, 5th ed.* Thousand Oaks: Sage.
- Winkler, D. (1989). *Decentralization in education: An economic perspective*. Population and Human Resources Department Paper. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. (1994). *El Salvador: Community education strategy: Decentralized school Management*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (1995). *Staff appraisal report: El Salvador: Basic Education Modernization Project*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (1996). *El Salvador: Moving to a gender approach: Issues and recommendations*. Washington, D. C.: World Bank.

SOBRE LOS AUTORES

D. Brent Edwards Jr.

Recibió su doctorado en política educativa internacional de la Universidad de Maryland, College Park, EEUU. Los temas centrales de sus investigaciones son la economía política de la reforma de la educación y el surgimiento y difusión de las políticas educativas globales, con enfoque en los países en vías de desarrollo. Anteriormente, ha trabajado con la Universidad de California, Berkeley; la Universidad de Amsterdam; la Universitat Autònoma de Barcelona; la Universidad de George Washington; y el Banco Mundial. Actualmente, es investigador pos-doctoral en la Universidad de Tokio. Sus ensayos han sido publicado en la *Comparative Education Review*, *Education Policy Analysis Archives*, *Research in Comparative and International Education*, y *Current Issues in Comparative Education*, además de muchos capítulos en libros.

Contact information: University of Tokyo, 7-3-1 Hongo, Bunkyo-ku, Tokyo 113-8654, Japón, dbrente@p.u-tokyo.ac.jp

Julián Antonio Victoria Libreros

Psicólogo, de la Universidad del Valle (Cali, Colombia), con estudios de Maestría en Política y Evaluación Educativa de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El Salvador. En los últimos diez años se ha desempeñado como docente, investigador y consultor en políticas públicas en el ámbito educativo para organizaciones tales como la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, OEI y el Ministerio de Educación de El Salvador. Dos de estos trabajos de investigación han sido publicados por la Universidad Francisco Gavidia (El Salvador) y por la Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura (España).

Contact information: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Final Boulevard Los Próceres y Jardines de Guadalupe. Antiguo Cuscatlán, La Libertad. El Salvador. (503) 22106600, jvictoria@uca.edu.sv

Pauline Martin

Posee Maestría en Política y Evaluación Educativa y actualmente es la Directora del programa con el mismo nombre en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador. Tiene 15 años de experiencia en la formación inicial docente y la coordinación de proyectos educativos orientados a modelos de gestión educativa, equidad e inclusión y tecnología. Sus publicaciones incluyen manuales para docentes en la aplicación de tecnología en la escuela, inducción para directores escolares y prevención de violencia desde la escuela.

Contact information: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Final Boulevard Los Próceres y Jardines de Guadalupe. Antiguo Cuscatlán, La Libertad. El Salvador. (503) 22106665, pmartin@uca.edu.sv